

Roman Czaplewski

Rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym i jej oddziaływanie na sytuację regulatora sektorowego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 104, 493-499

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROMAN CZAPLEWSKI

Uniwersytet Szczeciński

ROZWÓJ KONKURENCJI NA RYNKU TELEKOMUNIKACYJNYM I JEJ ODDZIAŁYWANIE NA SYTUACJĘ REGULATORA SEKTOROWEGO

Wprowadzenie

Regulacja jest przedmiotem rozważań wielu dyscyplin naukowych. W ujęciu prawnym regulację najczęściej przedstawia się jako ogół przepisów służących świadomemu ograniczaniu aktywności podmiotów prawnych. W naukach politycznych jest ona badana z punktu widzenia interesów grup, które korzystają z wprowadzenia i utrzymywania regulacji. Z punktu widzenia ekonomii regulacja jest analizowana jako sposób interwencji państwa, zwłaszcza w obszarach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki¹.

Wprowadzenie regulacji konkretnego rynku najczęściej bywa związane z przesłankami ekonomicznymi i socjalnymi, przy czym wśród nich istotne znaczenie przypisuje się poziomowi konkurencji danego rynku. Oznacza to, że stan konkurencji na poszczególnych rynkach i zmiany poziomu tej konkurencji powinny być uwzględniane w rozwiązaniach regulacyjnych stosowanych w odniesieniu do poszczególnych rynków.

1. Ekonomiczne przesłanki stosowania regulacji

W gospodarkach rynkowych ściśle i bezpośrednio regulowanie konkretnego rynku musi mieć uzasadnienie, poprzez wykazanie, że dany rynek nie będzie funk-

¹ R.H. Weber: *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen*, Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1986, s. 31.

cjonował efektywnie bez administracyjnych ingerencji, a społeczno-gospodarcze korzyści osiągane dzięki administracyjnej ingerencji są wyższe od ponoszonych kosztów wiążących się z daną ingerencją.

Według normatywnej teorii regulacji istnieją określone sytuacje uzasadniające w gospodarkach zorganizowanych rynkowo zastosowanie administracyjnych ingerencji, które w ujęciu syntetycznym przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Powody uzasadniające stosowanie ingerencji administracyjnej
według normatywnej teorii regulacji

Podstawa regulacji	Opis sytuacji
efekty zewnętrzne	Efektami zewnętrznymi są pozytywne lub negatywne oddziaływania na funkcje produkcyjne przedsiębiorstw, jak też na funkcje użyteczności gospodarstw domowych. Efekty zewnętrzne nie są uwzględniane w cenach rynkowych, w związku z czym występują rozbieżności między ogólnospołeczną a faktyczną optymalną wielkością podaży, względnie popytu.
monopol naturalny	Sytuacja monopolu naturalnego ma miejsce wówczas, gdy jeden oferent, nie mając konkurencji, ma możliwość pełnego wykorzystania korzyści skali i korzyści zakresu, dzięki czemu uzyskuje taki przebieg funkcji kosztów, że niezbędną podaż może dostarczyć taniej niż w przypadku działania na danym rynku więcej oferentów. Sytuacja taka uzasadnia dwa kierunki państwowej regulacji: a) nadzorowanie możliwości wykorzystywania przez monopolistę swej pozycji rynkowej, b) ewentualnie chronienie monopolisty przed nieuzasadnionym wchodzeniem na dany rynek konkurentów (tzw. <i>newcomers</i>).
dobra publiczne	Pojęcie dóbr publicznych odnosi się do takich, które są zagwarantowane każdemu konsumentowi (brak wykluczenia), a użytkowanie danego dobra przez jednego konsumenta nie odbywa się ze szkodą dla innych (brak rywalizacji). W przypadku takich dóbr rola państwa sprowadza się do zapewnienia ich w ilości optymalnej z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, co nie oznacza, że państwo musi być ich producentem.
koszty niezwracalne (utopione)	Koszty utopione można definiować jako różnicę między kosztami, których poniesienie było niezbędne do wejścia na dany rynek, a kosztami odzyskanymi, w przypadku zdecydowania o zaniechaniu działalności na danym rynku. Występowanie kosztów utopionych oznacza więc istnienie barier wejścia na rynek, jak też barier wyjścia z danego rynku. Na rynkach cechujących się takimi barierami odpowiednie regulacje mogą je złagodzić (np. zapewnienie powszechnego dostępu do zasobów istotnych).
konkurencja rujnująca	Konkurencja rujnująca realizowana poprzez wojny cenowe prowadzi do tego, że na rynku pozostanie firma najsilniejsza finansowo, która wcale nie musi być najbardziej efektywną. Prowadzona bywa głównie na rynkach, z których wyjście, w przypadku nadpodaży, utrudniają wysokie koszty utopione. W łagodzeniu takiej sytuacji pomocne może być obligatoryjne regulowanie cen, czy np. regulowanie działalności inwestycyjnej.
zaopatrzenie na zasadzie powszechnej dostępności przestrzennej	Z punktu widzenia społeczno-gospodarczego istnieje consensus co do tego, że każdy obywatel powinien mieć zapewniony dostęp do usług uznanych za społecznie ważne, przy jednoczesnym zapewnieniu określonego poziomu jakości tych usług oraz określonego, społecznie akceptowanego poziomu ich cen. Dostarczanie niektórych z takich usług może być ekonomicznie mało atrakcyjne, z którego to powodu sam rynek, bez odpowiedniej regulacji, mógłby nie zapewnić należytego dostępu do nich.

taryfy przestrzennie jednolite	Z punktu widzenia realizacji celów polityki socjalnej niektóre usługi powinny być dostarczane po ujednoliconych cenach. W przypadku uznania konieczności realizacji takich celów i możliwości powstania deficytu związanego z ich realizacją niezbędne jest uregulowanie zasad pokrywania takich strat.
subwencje krzyżowe (wewnętrzne)	Stosowanie cen nie zorientowanych na koszty prowadzonej działalności może skutkować nieefektywnym alokowaniem zasobów. W sytuacji gdy ceny takie będą prowadziły do powstania strat, należy przemyśleć sposób ich pokrywania, w tym ewentualnie także trudny do uznania za poprawny gospodarczo transfer z zysków uzyskiwanych w obszarze monopolu.
asymetria informacji	Asymetryczny dostęp do informacji może być groźny dla rynku, jeśli podmioty mające słabszy dostęp do informacji (a tym samym mniej poprawny obraz) na temat stanu, jakości i aktywności gospodarczej) zdecydowały na tej podstawie o wyjściu z rynku. Zadaniem władzy państwowej jest więc poprawianie dostępu do informacji o rynku, zapewniającej zwiększenie przejrzystości procesów rynkowych.
sektory ważne strategicznie	Biorąc pod uwagę szczególne znaczenie społeczno-gospodarcze niektórych sektorów, pełniących rolę swego rodzaju kręgosłupa gospodarki, mogą być one choćby częściowo wyłączone spod wpływu tzw. sił rynkowych (np. energetyka, transport, telekomunikacja).

Źródło: C. Graack: *Regulierungstheorie: Entwicklungen und Anwendungen in Bezug auf osteuropäische Transformationsökonomie*, Potsdam 1995; za: P.J.J. Welfens, C. Graack: *Telekommunikationswirtschaft*, Berlin 1996, s. 127.

2. Rynek telekomunikacyjny jako obszar poddany regulacji

Rynek telekomunikacyjny (RT) był tradycyjnie poddawany szczegółowym regulacjom. Koncentrowały się one na dwóch kwestiach:

- kształtowanie struktury RT przez regulowanie dostępu do niego,
- kształtowanie zadań podmiotów strony podaźowej tego rynku przez określanie reguł ich postępowania.

Ekonomiczne argumenty takiego postępowania wywodziły się z przyjęcia założenia, że RT posiada cechy monopolu naturalnego. Praktyka gospodarcza dowiodła jednak, że kultywowanie tego poglądu skutkuje:

- nieefektywną alokacją w obszarze RT w wyniku braku oddziaływania konkurencji na podwyższanie tej efektywności,
- wysokimi kosztami świadczenia usług telekomunikacyjnych z powodu braku możliwości korzystania przez konsumentów z substytucyjnych ofert.

Konieczność wprowadzenia konkurencji w obszarze RT stała się oczywista. Podstawowe pole rozważań sprowadziło się do poszukiwania rozwiązania służącego stworzeniu konkurencji na RT. Analizowano dwa podstawowe rozwiązania:

- wykorzystanie ogólnie obowiązującego prawa antymonopolowego,
- stworzenie regulatora sektorowego, którego zadaniem byłoby wdrażanie konkurencji na RT.

Każde z tych rozwiązań wiąże się z określonymi charakterystycznymi cechami, które w ogólnym ujęciu zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2

Porównanie podstawowych cech regulacji opartej na wykorzystaniu prawa antymonopolowego i regulacji opartej na powołaniu regulatora sektorowego

	Rozwiązanie bazujące na:	
	przepisach prawa antymonopolowego	powołaniu regulatora sektorowego
podstawowe cele	- skuteczność - standardy rynkowe - konkurencja	- skuteczność - ochrona konsumenta - rozwój infrastruktury - zapewnienie usług powszechnych
podstawowe instrumenty	- zakazy (nieudzielanie zgód) - rozwiązywanie (karteli) - kary - zobowiązanie do wyrównywania poniesionych szkód	- wyznaczanie cen - rozwiązania poprawiające przejrzystość rynku - podział (dekartelizacja)
wiedza ekspercka	ważna	mająca podstawowe znaczenie
podstawowe cechy obszaru, w którym rozwiązanie jest zalecane	- konkurencja jako reguła - interwencja rynkowa jako wyjątek	- interwencja jako reguła - konkurencja jako wyjątek

Źródło: opracowano na podstawie J. Harcap, U. Heimeshoff: *Zehn Jahre: Liberalisierung in der Telekommunikation; Was wurde erreicht, wie geht es weiter?*, w: U. Jens, H. Romahn: *Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht?*, Metropolis-Verlag, Marburg 2009, s. 58.

Uwzględniając praktyczny brak konkurencji na ówczesnym RT oraz założony cel stworzenia konkurencji w tym obszarze, którego osiągnięcie wymagało wspierania się specjalistyczną wiedzą ekspercką, zdecydowano się na powołanie regulatora sektorowego. Można uznać, że był to dobry wybór. Dowodem na to jest struktura współczesnych rynków telekomunikacyjnych, na których:

- konkurencja jest regułą,
- klienci mają szerokie możliwości wyboru operatora,
- operatorzy są zainteresowani doskonaleniem oferty usługowej i systemów obsługi klienta.

3. Propozycje doskonalenia rozwiązań regulacyjnych na współczesnych rynkach telekomunikacyjnych

Współczesne RT posiadają cechy rynków konkurencyjnych. Dzięki rozwojowi telefonii komórkowej oraz działaniom regulacyjnym prowadzonym w odniesieniu do operatorów zasiedziały ich możliwości marginalizowania pozycji operatorów konkurencyjnych zostały bardzo ograniczone. Rozwojowi konkurencji w obszarze rynków telekomunikacyjnych sprzyja ponadto szybki rozwój nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Powstająca w następstwie tych oddziaływań nowa struktura RT pozwala rozważać wprowadzanie zmian w systemie regulowania tego rynku. W rozważaniach dotyczących tego tematu akcentuje się, że w najbliższej przyszłości RT nie będą musiały być poddane regulacji typu *ex-ante*. Należy rozważać jej zastąpienie²:

- regulacją opartą na ogólnym prawie antymonopolowym i/lub
- sektorową regulacją typu *ex-post*.

Podkreśla się, że przystanie na pierwsze rozwiązanie powinno być poprzedzone wzmocnieniem urzędów antymonopolowych personelem dysponującym fachową wiedzą z zakresu RT. Natomiast zastosowanie drugiego rozwiązania może być uzasadnione przede wszystkim w okresie przejściowym, tj. do momentu uznania istnienia na RT trwale umocowanej efektywnej konkurencji. W okresie tym zaleca się stosowanie regulacji *ex-post*, podkreślając, że zadanie to może być realizowane przez regulatora sektorowego, regulatora sektorowego współpracującego z urzędem antymonopolowym, bądź przez sam urząd antymonopolowy.

Zakładane przyszłe rozwiązania regulacyjne RT wskazują na preferowanie w tej roli urzędów antymonopolowych. Rozważany model przewiduje etapowe zmiany w systemie regulowania RT obejmujące:

- odchodzenie od regulacji typu *ex-ante*, z podstawową rolą regulatora sektorowego,
- wprowadzanie regulacji typu *ex-post*, z możliwym udziałem regulatora sektorowego,
- oparcie przyszłej regulacji RT na prawie antymonopolowym i powierzenie tego zadania urzędowi antymonopolowemu.

Podkreśla się przy tym, że podstawowa rola regulatora sektorowego powinna trwać dopóty, dopóki RT wykazuje odczuwalne zawodności, zwłaszcza związane z istnieniem tzw. wąskich gardel w dostępie do zasobów niezbędnych (*Essential Facilities*)³.

² R. Klotz, A. Brandenberg: *Deregulierung der Telekommunikationsmärkte und Überführung in das allgemeine Wettbewerbsrecht verursachen Regulierungslücken zum Nachteil des Wettbewerbs*, Gutachten erstellt im Auftrag des VATM e.V. und des BREKO e.V. Hunton & Williams, Brüssel 21.08.2008, s. 39.

³ Pojęcie to wywodzi się z amerykańskiego prawa antymonopolowego, a o jego występowaniu przesądzają następujące cechy:

- wyposażenie to pełni rolę zasadniczą i niemożliwą do zastąpienia dla prowadzenia danej działalności;
- stworzenie przez firmy zainteresowane konkutowaniem na danym rynku własnego wyposażenia niezbędnego, ze względu na bardzo wysokie koszty i czas jego tworzenia, stanowi znaczącą barierę wejścia na dany rynek;
- odmówienie konkurentowi zainteresowanemu wejściem na dany rynek dostępu do istniejącego wyposażenia niezbędnego w zdecydowany sposób hamuje możliwość jego efektywnego działania;
- nie istnieją żadne merytoryczne powody uzasadniające odmowę konkurencji dostępu do danego zasobu. (W. Elsenbast, *Universaldienst unter Wettbewerb*, Baden-Baden 1999, s. 50–51). Jest oczywiste, że odmówienie przez właściciela dostępu do zasobu posiadającego takie

Akcentując, iż chodzi tu o okres przejściowy, wskazuje się, że do ustalenia czasu jego trwania pomocne może być posłużenie się tzw. testem trzech kryteriów. Zgodnie z jego założeniami potrzeba ścisłego regulowania dotyczy rynków charakteryzujących się⁴:

- wysokimi barierami wejścia (związanymi zwłaszcza z występowaniem tzw. wąskich gardeł w dostępie do zasobów niezbędnych),
- brakiem efektywnej konkurencji bądź występowaniem jej w ograniczonym zakresie,
- niemożnością przezwyciężenia skutków zawodności rynkowej wynikających z siły rynkowej oferentów przy korzystaniu wyłącznie z prawa antymonopolowego.

Podsumowanie

Można przyjąć, iż w przyszłości – po osiągnięciu na RT stanu trwałej efektywnej konkurencji – dalsze realizowanie części funkcji spoczywających obecnie na regulatorze sektorowym nie będzie konieczne.

Nie oznacza to jednak, iżby rola sektorowego regulatora RT miała szybko ulec osłabieniu. Należy to przede wszystkim wiązać z faktem, że:

- współczesne RT ciągle trudno nazwać jako charakteryzujące się stabilną efektywną konkurencją, co wskazuje na potrzebę utrzymywania regulacji sektorowej;
- w następstwie zachodzącego postępu technicznego oraz postępującej konwergencji RT stają się coraz bardziej złożone, a ich regulacja wymaga coraz bardziej specjalistycznej wiedzy, którą dysponuje przede wszystkim personel regulatora sektorowego.

Należy też zauważyć, że silne wiązanie przyszłej pozycji regulatora sektorowego ze stanem efektywnej konkurencji rynkowej wymagałoby doprecyzowania i skonkretyzowania tego pojęcia do potrzeb praktyki gospodarczej. Doprecyzowania wymagałyby też wszystkie trzy kryteria testu, który wskazuje się jako podstawę do określenia osiągniętego w obszarze RT stanu efektywnej konkurencji.

Uwzględniając powyższe, w najbliższych latach nie należy oczekiwać spadku roli regulatora sektorowego w regulowaniu RT.

cechy prowadzi do stworzenia sytuacji tzw. wąskiego gardła, którą właściciel zasobu niezbędnego może wykorzystać do stosowania praktyk monopolistycznych.

⁴ J. Harcap, M. Coenen: *Regulierung und Deregulierung in Telekommunikationsmärkten: Theorie und Praxis*, Ordnungspolitische Perspektiven Nr 01, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, Universität Düsseldorf, September 2010 (strony nienumerowane).

Literatura

1. Elsenbast W.: *Universaldienst unter Wettbewerb*, Baden-Baden 1999.
2. Graack C.: *Regulierungstheorie: Entwicklungen und Anwendungen in Bezug auf osteuropäische Transformationsökonomie*, Potsdam 1995.
3. Harcap J., Heimeshoff U.: *Zehn Jahre: Liberalisierung in der Telekommunikation; Was wurde erreicht, wie geht es weiter?*, w: U. Jens, H. Romahn, *Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht?*, Metropolis-Verlag, Marburg 2009.
4. Harcap J., Coenen M.: *Regulierung und Deregulierung In telekommunikationsmärkten: Theorie und Praxis*, Ordnungspolitische Perspektiven Nr 01. Düsseldorf Institut für Wettbewerbsökonomie. Universität Düsseldorf, September 2010.
5. Klotz R., Brandenburg A.: *Deregulierung der Telekommunikationsmärkte und Überführung in das allgemeine Wettbewerbsrecht verursachen Regulierungslücken zum Nachteil des Wettbewerbs*, Gutachten erstellt im Auftrag des VATM e.V. und des BREKO e.V. Hunton & Williams, Brüssel 21.08.2008.
6. Weber R.H.: *Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1986.
7. Welfens P.J.J., Graack C.: *Telekommunikationswirtschaft*, Berlin 1996.

DEVELOPMENT OF COMPETITION IN THE TELECOMMUNICATIONS MARKET AND ITS IMPACT ON THE SITUATION OF SECTORAL REGULATOR

Summary

The telecommunications market is characterized by an increasing level of competition. This leads to a consideration regarding the change of the telecommunications market control system. The need to reduce the role of branch regulator and the gradual surrender of the telecommunications market only to antitrust law is suggested.

However, taking into account the growing complexity of the telecommunications market resulting from technological progress and increasing convergence, such changes should not be expected in the nearest future.

Translated by Roman Czaplewski